



TEMATSKI INFORMATIVNI PREGLED V OKVIRU EVROPSKEGA SEMESTRA

UČINKOVITA RABA VIROV

1. UVOD

Naravni viri so temeljnega pomena za zdravje ljudi, gospodarsko dejavnost, dobro počutje in kakovost življenja, vendar so njihove zaloge omejene.

Naraščajoče svetovno povpraševanje po teh virih povzroča težave s pomanjkanjem in nestanovitnost cen. Tekma za vire, ki izhaja iz tega, lahko povzroči nestabilnost v številnih regijah po svetu. Države članice EU se v zvezi z viri, kot so gorivo in več ključnih surovin, zanašajo na preostali del sveta. Zato so občutljive za tveganja glede zanesljivosti oskrbe.

Sedanji model razvoja v Evropski uniji zahteva veliko virov. Za zmanjšanje izčrpavanja virov in degradacije okolja, ki jo lahko to izčrpavanje povzroči, moramo sedanji model nadomestiti z odpornejšimi in bolj trajnostnimi vzorci proizvodnje in porabe, skladnimi z načeli „krožnega gospodarstva“. Za prehod na produktivnejše gospodarstvo, pri katerem se zahteva manj virov, so potrebne naložbe v ekološke inovacije, poleg tega pa lahko tak prehod privede do večjih koristi na področju konkurenčnosti in ustvarjanja delovnih mest.

V bolj krožnem gospodarstvu se poskuša v gospodarstvu čim dlje ohraniti vrednost izdelkov, materialov in virov, nastajanje odpadkov pa čim bolj zmanjšati.

Ta prehod postaja za EU vse pomembnejši. Z njim bi tudi lažje dosegla cilje agende ZN za trajnostni razvoj do leta 2030, zlasti cilj trajnostnega

razvoja 12 o „odgovorni porabi in proizvodnji“.

V zadnjih letih različne politike EU spodbujajo izboljšave na področju učinkovite rabe virov. Evropska komisija je leta 2011 v okviru strategije Evropa 2020 začela vodilno pobudo „Evropa, gospodarna z viri“¹, ki spodbuja prehod na z viri gospodarno in nizkoogljično gospodarstvo v podporo doseganju bolj trajnostne rasti in za zagotavljanje dolgoročnega okvira za ukrepanje.

„Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri“², je eden od glavnih gradnikov, na katerih temelji vodilna pobuda. V časovnem okviru so predstavljene strukturne in tehnološke spremembe, potrebne do leta 2050 za ločitev gospodarske rasti od rabe virov in njenega vpliva na okolje. Časovni okvir vključuje tudi mejnike, ki jih je treba doseči do leta 2020.

Napredek držav članic in EU kot celote pri doseganju splošnih in posamičnih ciljev vodilne pobude iz strategije Evropa 2020 se ocenjuje na podlagi kazalnikov učinkovite rabe virov, tj. sklopa kazalnikov, ki jih Eurostat redno objavlja od decembra 2013. Med temi kazalniki so vodilni kazalnik, pregled kazalnikov za vodo, tla, materiale in ogljik, ter tematski kazalniki, s katerimi se ocenjujejo prednostna področja politike.

¹ Sporočilo Evropske komisije, „EVROPA 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“ (COM(2010) 2020).

² Evropska komisija, „Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri“ (COM(2011) 571).

Komisija je z „akcijskim načrtom EU za krožno gospodarstvo“³ v letu 2015 poudarila gospodarske razloge za povečanje učinkovite rabe virov kot priložnost za ustvarjanje novih in trajnostnih konkurenčnih prednosti za EU. Odmik od sedanjega modela linearnega gospodarstva in „zaprtje zanke“ življenjskega cikla proizvodov na podlagi večje ponovne uporabe in recikliranja lahko koristita okolju in gospodarstvu.

Ambiciozni program ukrepov, ki ga je predstavila Komisija, zajema celoten cikel od proizvodnje in rabe proizvodov do ravnanja z odpadki in trga za sekundarne surovine. Evropski strukturni in investicijski skladi zagotavljajo veliko možnosti za podporo naložb za učinkovito rabo virov po vsej EU.

Komisija je leta 2015 predstavila tudi „Okvirno strategijo za trdno energetska unijo s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost“, in povezani „Časovni načrt za energetska unijo“⁴. Evropska energetska unija, ki zagotavlja varno, cenovno dostopno in podnebju prijazno energijo, potrebuje inovativne nizkoogljične tehnologije, ki porabijo manj energije, da bi se zmanjšalo onesnaževanje in ohranili domači viri energije. Prav tako za preseganje prevladujočega linearnega gospodarskega modela poziva k uskladitvi politik o energijski učinkovitosti in učinkoviti rabi virov.

Voditelji držav skupine G7 so leta 2015 ustanovili zavezništvo G7 za učinkovito rabo virov, da bi delovalo kot forum za prostovoljno izmenjavo znanja in oblikovanje informacijskih mrež⁵. Zavezništvo je z dejavnim sodelovanjem EU podprlo ministre za okolje skupine G7

pri sprejetju „Okvira iz Tojame o ciklusu materialov“⁶ (2016) in „Petletnega načrta iz Bologne“⁷ (2017). Ta vključujeta prizadevanja, da se izkoristijo priložnosti, ki jih ponuja učinkovita raba virov, ter spodbudijo dobre prakse in inovacije.

Začetek dialoga skupine G20 o učinkoviti rabi virov⁸, ki so ga julija 2017 začeli voditelji skupine G20, ponuja nove priložnosti za mednarodno sodelovanje za spodbujanje globalnega prehoda na z viri gospodarno, nizkoogljično in krožno gospodarstvo.

To obvestilo ima naslednjo strukturo. Oddelek 2 vsebuje pregled uspešnosti držav EU za nekaj izbranih kazalnikov. V oddelku 3 so obravnavani razpoložljivi dokazi o možnih politikah za uspešno spodbujanje učinkovitejše rabe virov, poleg tega pa so predstavljene njihove glavne prednosti in slabosti. Oddelek 4 vsebuje pregled trenutnega stanja v vseh državah EU. Poudarja dobre prakse iz držav EU, zlasti Nizozemske, na področju učinkovite rabe virov.

2. POLITIČNI IZZIVI: PREGLED USPEŠNOSTI V DRŽAVAH EU

Gospodarstvo postane bolj gospodarno z viri, kadar zniža absolutno raven virov, ki jih porabi za vsako enoto proizvoda, ali kadar poveča proizvodnjo iz vsake enote virov, ki jo porabi.

Učinkovita raba virov se običajno meri s „kazalnikom produktivnosti virov“⁹, tj. vodilnim kazalnikom med kazalniki učinkovite rabe virov, ki zajema rabo materialnih virov glede na gospodarsko rast. Produktivnost virov je opredeljena

³ Evropska komisija, „Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki: Zaprtje zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo“ (COM(2015) 614).

⁴ Evropska komisija, „Sveženj za energetska unijo – Okvirna strategija za trdno energetska unijo s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost“ (COM(2015) 80).

⁵ Priloga k deklaraciji vrha voditeljev držav skupine G7, ki je potekal 7. in 8. junija 2015.

⁶ Okvir iz Tojame o ciklusu materialov na vrhu skupine G7, maj 2016,

<http://www.mofa.go.jp/files/000159928.pdf>.

⁷ Bolonjska deklaracija ministrov za okolje držav skupine G7, vrh v Bologni, 11. in 12. junij 2017.

⁸ Priloga k deklaraciji voditeljev držav skupine G20, „Dialog skupine G20 o učinkoviti rabi virov“, vrh skupine G20, Hamburg, 7. in 8. julij 2017.

⁹ Za širšo sliko o uspešnosti držav članic je treba ta kazalnik dopolniti z dodatnimi kazalniki, kot velja za kazalnike učinkovite rabe virov.

kot razmerje med bruto domačim proizvodom (BDP) in domačo porabo materialov, s katero se meri skupna količina materialov, ki se neposredno porabijo v gospodarstvu¹⁰ (graf A.1 v Prilogi). Izražena je v evrih na kilogram¹¹. Če BDP raste hitreje kot poraba materialov, se izboljša produktivnost virov, gospodarska dejavnost pa je ločena od porabe materialov. (Povedano drugače, gospodarstvo je sposobno proizvajati več brez sorazmernega povečanja porabe virov. To se imenuje „relativno ločevanje“¹².)

V desetletju med letoma 2007 in 2016 se je produktivnost virov EU povečala za 32,3 %. Leta 2016 je produktivnost EU znašala 2,1 EUR/kg BDP, kar pomeni 2,7-odstotno rast glede na predhodno leto (graf A.2 v Prilogi).

Produktivnost virov se med državami članicami močno razlikuje. Precej je odvisna od strukture nacionalnih gospodarstev ter obsega in strukture njihove mednarodne trgovine. Običajno odprta industrijska gospodarstva porabijo več virov, ker uvažajo velike količine surovin, ki se pozneje izvozijo kot končni izdelki. Storitvena gospodarstva pa običajno ustvarjajo BDP z dejavnostmi, pri katerih se zahteva manj materialov, kot so finančne storitve, turizem, umetnost in rekreacija, zdravstvo in javna uprava.

¹⁰ Domača poraba materialov je eden od kazalnikov iz pregleda kazalnikov, ki so vključeni med kazalnike učinkovite rabe virov. Opredeljena je kot letna količina surovin, pridobljenih na domačem ozemlju osrednjega gospodarstva, povečana za ves fizični uvoz in zmanjšana za ves fizični izvoz.

¹¹ Za spremljanje trendov skozi čas na posameznem geografskem območju izračuni običajno temeljijo na BDP, izraženem v realni vrednosti (verižni obsegi), da se izključi inflacija. Za primerjavo držav v istem trenutku izračuni običajno temeljijo na BDP, izraženem v standardnih kupne moči, da se izključijo razlike v kupni moči.

¹² Do relativnega ločevanja pride, kadar je stopnja rasti uporabljenih virov nižja od stopnje gospodarske rasti, tako da produktivnost virov raste. Absolutna zmanjšanja porabe virov so posledica ločevanja, kadar stopnja rasti produktivnosti virov preseže stopnjo gospodarske rasti.

Storitvena gospodarstva se tako zdijo učinkovitejša, ker se pri njih porabi manj materialov na evro proizvodnje.

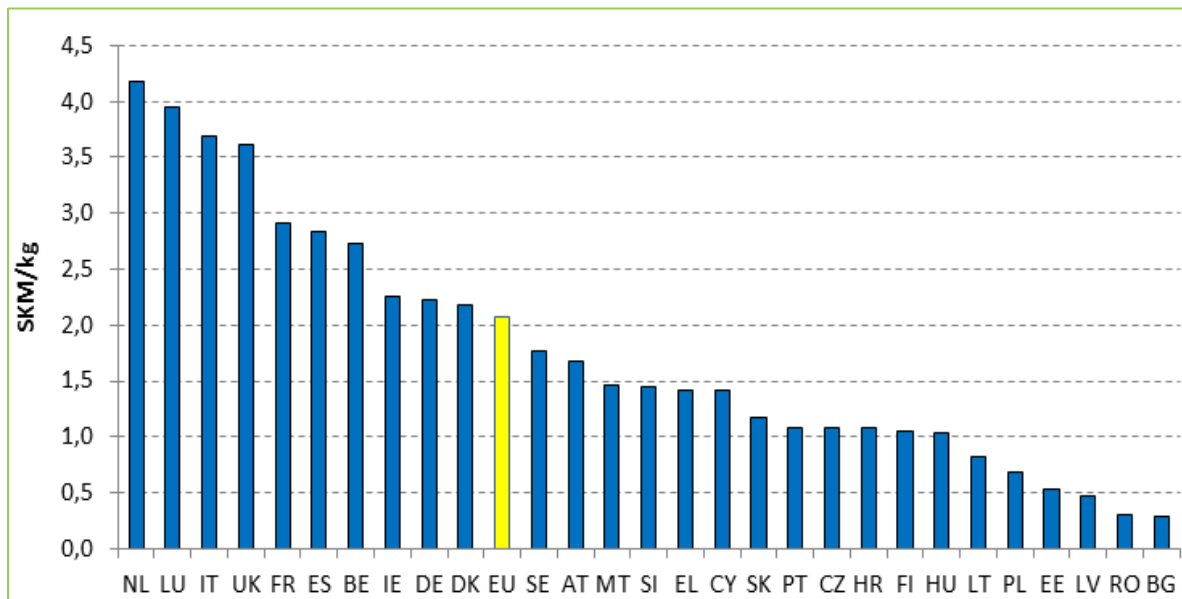
V zadnjem desetletju je bila največja rast pri produktivnosti virov evidentirana v Španiji (138 %), na Irskem (127 %) in v Sloveniji (84 %). To rast je treba pripisati precejšnjemu zmanjšanju njihove uporabe materialov glede na spremembo v njihovih BDP.¹³

V letu 2016 kaže največje izboljšanje glede na predhodno leto Nizozemska (19,5 %)¹⁴, ki je tudi država članica z največjo produktivnostjo virov (4,2 BDP po standardu paritete kupne moči/kg materialov]. Sledijo ji Luksemburg, Italija in Združeno kraljestvo (graf 1). Države z najmanjšo produktivnostjo virov ostajajo Bolgarija, Estonija, Latvija, Litva, Poljska in Romunija. Pripomniti je treba, da se v produktivnosti virov močno kaže struktura gospodarstva države. Države članice z nižjim BDP ter velikimi industrijskimi in primarnimi ekstraktivni sektorji (npr. gozdarstvo in/ali rudarstvo) so običajno manj produktivne od držav članic, v katerih je pomembnejši storitveni sektor.

¹³ V obdobju 2007–2016 se je domača poraba materialov v Španiji zmanjšala za 58,3 %, na Irskem za 40,8 % in v Sloveniji za 45,1 %. Vzrok za to je bila zlasti fizična ekstrakcija nekovinskih rudnin v navedenih državah, pretežno zaradi krize v gradbeni industriji. V istem obdobju je BDP v Španiji padel za 0,4%, medtem ko se je na Irskem povečal za 39,7 % in v Sloveniji za 1,4 %. (Trendi za irski BDP odražajo popravek navzgor za leto 2015, zlasti zaradi preselitve več velikih podjetij na Irsko. http://ec.europa.eu/eurostat/documents/24987/6390465/Irish_GDP_communication.pdf).

¹⁴ Za pojasnitev domače porabe materialov glej zgornjo opombo.

Graf 1 – Produktivnost virov, 2016



Vir: Eurostat, 2017.

Kot je poudarjeno v akcijskem načrtu Komisije za krožno gospodarstvo, prehod na gospodarstvo, gospodarnejše z viri, vključuje številne politične izzive.

V tem dokumentu se bomo osredotočili na tri od teh izzivov:

- i) spodbujanje ekoinovacij,
- ii) povečanje energijske učinkovitosti in
- iii) povečanje deleža recikliranih komunalnih odpadkov.

2.1. Ekoinovacije

Inovacije imajo lahko pomembno vlogo pri prehodu na učinkovitejšo uporabo virov. Inovacije, zlasti ekoinovacije, pomagajo pri razvoju novih tehnologij, procesov, izdelkov, storitev in poslovnih modelov, ki so potrebni za spremembo naših vzorcev proizvodnje in porabe. Podpiranje inovativnih projektov, pomembnih za učinkovito rabo virov in krožno gospodarstvo, je osrednje načelo akcijskega načrta za krožno gospodarstvo.

Pomemben kazalnik okoljskih inovacij ter raziskav in razvoja je kazalnik ekoinovacij, ki je eden od tematskih

kazalnikov med kazalniki učinkovite rabe virov v EU.

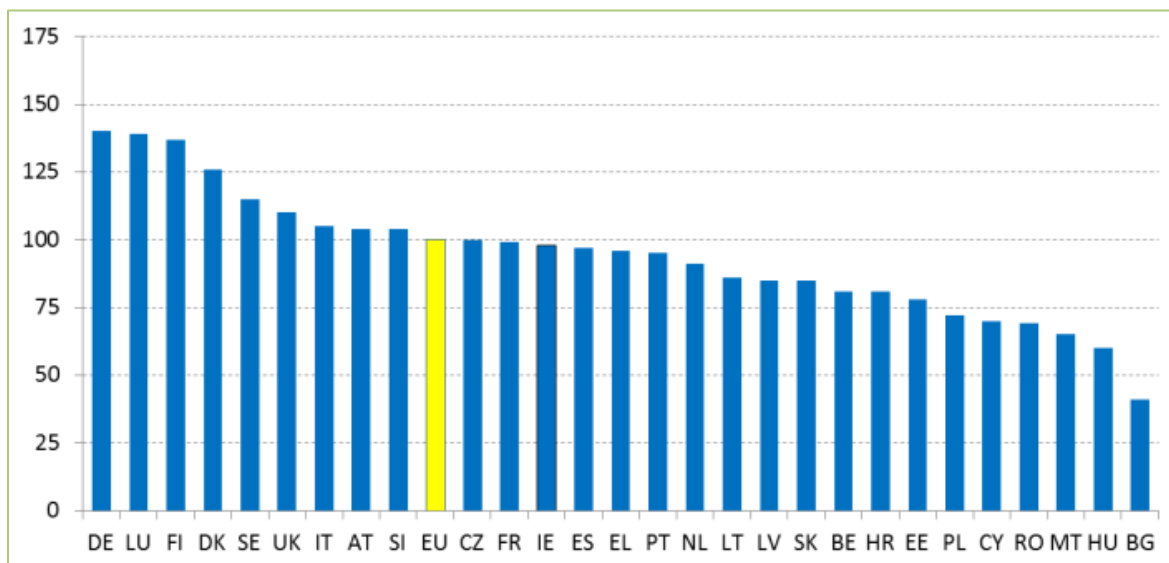
Kazalnik meri uspešnost posameznih držav članic na različnih ravneh ekoinovacij v primerjavi s povprečjem EU (kazalnik EU = 100), pri čemer so poudarjene njihove prednosti in slabosti.

Kazalnik ekoinovacij temelji na 16 kazalnikih, ki pokrivajo pet inovacijskih področij:

- ekoinovacijske vloške,
- ekoinovacijske dejavnosti,
- ekoinovacijske donose,
- okoljske rezultate in
- socialno-ekonomske rezultate.

Njegov namen je celovita predstavitev ekonomske, okoljske in socialne uspešnosti. V njem se merijo zlasti inovacije, ki zmanjšujejo uporabo naravnih virov in izpust nevarnih snovi v celotnem življenjskem krogu proizvodov. Vsako leto ga objavi opazovalna skupina za ekološke inovacije.

Graf 2 – Kazalnik ekoinovacij za leto 2016



Vir: Opazovalna skupina za ekološke inovacije, 2017.

Podatki kažejo, da sta bili Finska in Danska od leta 2010 vedno najbolj ekoinovativni državi članici (njuna kazalnika sta bila več kot 25 % nad povprečjem EU). Spremembe v stopnjah ekoinovacij se med državami precej razlikujejo. Medtem ko je položaj nekaterih držav članic razmeroma stabilen, se je položaj Litve, Latvije in Slovaške glede na druge države članice izboljšal. Nasprotno pa se je položaj Bolgarije in Belgije poslabšal.

Leta 2016 so bile Nemčija, Luksemburg in Finska najbolj ekoinovativne države (30 % nad povprečjem EU, graf 2). Bolgarija je uvrščena na zadnje, Madžarska pa na predzadnje mesto (z ne več kot 60 % povprečja EU).

Podatki za posamezne kategorije ekoinovacij kažejo nekatere zanimive razlike v uspehu po državah članicah (graf A.3 v Prilogi). Danska, Nemčija in Finska so daleč pred ostalimi državami članicami kot najuspešnejše države z vidika inovacijskih vložkov.¹⁵ Pri ekoinovacijskih dejavnostih¹⁶ najvišji mesti zasedata Finska in Švedska. Najuspešnejši državi z vidika ekoinovacijskih donosov¹⁷ sta Luksemburg in Finska. Pri rezultatih učinkovite rabe virov imajo najvišje ocene Luksemburg, Združeno kraljestvo in Malta. Pri socialno-ekonomskih rezultatih¹⁸ sta na vrhu Poljska in Slovaška.

¹⁵ Ekoinovacijski vložki se izračunajo kot enostavno povprečje rezultatov za vladna sredstva in izdatke za okoljske in energetske raziskave in razvoj (delež BDP), skupno število osebja in raziskovalcev na področju raziskav in razvoja (delež vseh zaposlenih) in skupna vrednost zelenih naložb v zgodnjih fazah (USD/prebivalca).

¹⁶ Ekoinovacijske dejavnosti se izračunajo kot enostavno povprečje rezultatov za podjetja, ki so opravljala inovacijske dejavnosti, namenjene zmanjšanju vložkov materiala na donos enote (% vseh podjetij), podjetja, ki so izvajala inovacijske dejavnosti za zmanjšanje vložka energije na donos enote (% vseh podjetij) in organizacije, registrirane po standardu ISO 14001 (na milijon prebivalcev).

¹⁷ Ekoinovacijski donosi se izračunajo kot enostavno povprečje rezultatov za patente, povezane z ekoinovacijami (na milijon prebivalcev), objave, povezane z ekoinovacijami, in medijsko pokritost, povezano z ekoinovacijami (na število elektronskih medijev).

¹⁸ Rezultati učinkovite rabe virov se izračunajo kot enostavno povprečje rezultatov za produktivnost materialov, produktivnost vodnih virov, energijsko produktivnost in intenzivnost emisij toplogrednih plinov.

2.2. Energijska učinkovitost

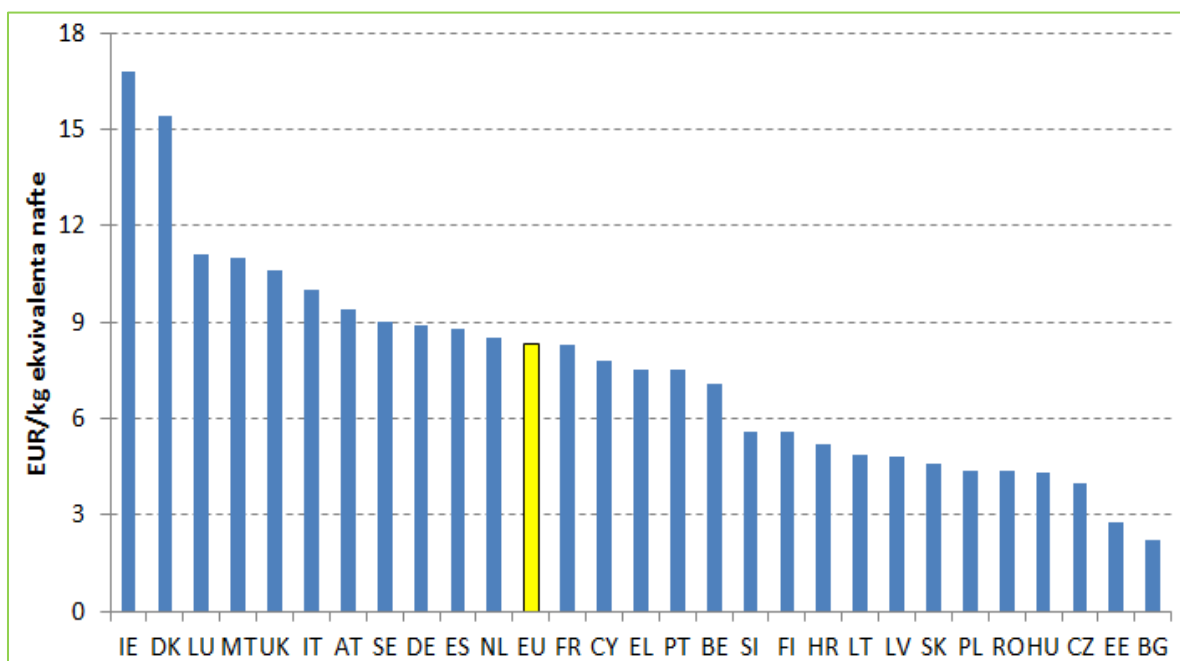
Napredovanje proti z viri gospodarnejšemu gospodarstvu vključuje tudi zmanjšanje porabe energije na vseh stopnjah energijske verige, od proizvodnje do končne porabe. To pomeni, da je opravljenih več storitev za isti vložek energije ali da so iste storitve opravljene z manjšim vložkom energije.

Močno poudarjanje energijske učinkovitosti je v skladu s cilji, določenimi v podnebni in energetski okviru za leto 2030 ter v strategiji za energetsko unijo. Evropejci lahko z učinkovitejšo uporabo energije znižajo svoje račune za energijo, zmanjšajo odvisnost

uvoženih goriv in pripomorejo k varstvu okolja. To prinaša koristi tudi za javno zdravje (na primer z zmanjšanjem onesnaženosti zraka). Podvojitve svetovne ravni izboljšanja energijske učinkovitosti do leta 2030 je glavni splošni cilj ciljev trajnostnega razvoja.¹⁹

Uporaben kazalnik za ocenjevanje energijske učinkovitosti je energijska produktivnost, ki je eden od kazalnikov med kazalniki učinkovite rabe virov v EU. Z njim se meri produktivnost porabe energije. Ta kazalnik je razmerje med BDP in bruto notranjo porabo energije za posamezno koledarsko leto. Izražen je v evrih na kilogram ekvivalenta nafte.

Graf 3 – Energijska produktivnost, 2015



Vir: Eurostat, 2017.
Opombe: podatki za Španijo, Francijo, Grčijo in Romunijo so začasni.

Leta 2015 je energijska produktivnost v EU dosegla 8,3 EUR/kg ekvivalenta nafte, kar pomeni 20,3-odstotno povečanje glede na ravni iz leta 2006 (graf 3). Uspešnost med posameznimi državami se močno razlikuje. Irska

Luksemburg, Malta, Združeno kraljestvo in Italija, pri katerih je rezultat nad 10 EUR/kg ekvivalenta nafte. Devet držav članic ima rezultat pod 5 EUR/kg ekvivalenta nafte. Vendar je pomembno upoštevati, da so te razlike zelo močno

¹⁹ Eden od splošnih ciljev, povezanih s ciljem 7 (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/>).

(16,8 EUR/kg ekvivalenta nafte) in Danska (15,4 EUR/kg ekvivalenta nafte) sta najuspešnejši. Sledijo jim

Glede na poročilo Komisije o napredku na področju energijske učinkovitosti iz leta 2016 EU kot celota postaja energijsko učinkovitejša. Poraba energije se je med letoma 2005 in 2014 močno zmanjšala: poraba primarne energije se je zmanjšala za 12 %, poraba končne energije pa za 11 %.

2.3. Recikliranje komunalnih odpadkov

Recikliranje lahko pomaga zmanjšati pridobivanje virov z zbiranjem materialov, ki jih je mogoče ponovno uporabiti, in njihovo ponovno vključitvijo v proizvodni postopek. Z manjšim povpraševanjem po surovinah se zmanjšata povpraševanje po pridobivanju primarnih virov in na splošno okoljska škoda, ki jo povzroča nastajanje odpadkov. Recikliranje je tudi uporaben kazalnik trajnosti in razvoja bolj „krožnih“ gospodarskih vzorcev.

Eden od tematskih kazalnikov med kazalniki učinkovite rabe virov

povezane s strukturo gospodarstva.

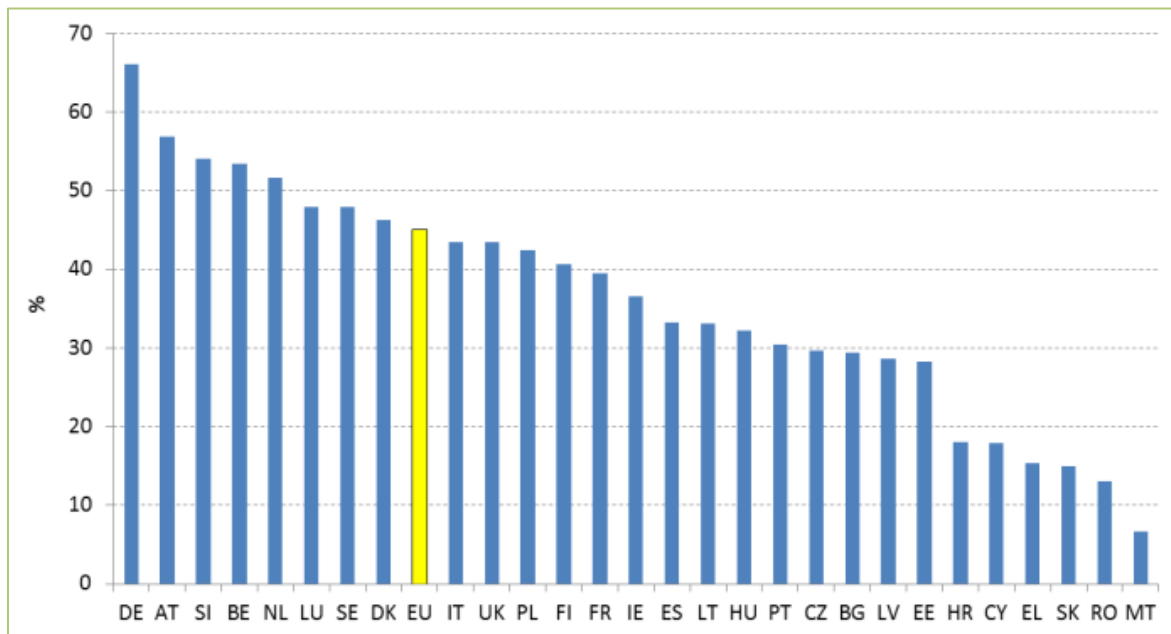
je stopnja recikliranja komunalnih odpadkov. Ta količinsko določa delež recikliranih komunalnih odpadkov (vključno s kompostom in produkti anaerobne razgradnje) glede na vse komunalne odpadke. Komunalne odpadke večinoma sestavljajo odpadki iz gospodinjstev, lahko pa tudi podobni odpadki iz malih podjetij in javnih ustanov, ki jih zbirajo občine ali se zbirajo v njihovem imenu.²⁰ Ta drugi del komunalnih odpadkov se lahko razlikuje glede na občino in državo, odvisno od lokalnega sistema ravnanja z odpadki.

S temi razlikami je mogoče vsaj delno pojasniti neskladja med državami članicami (graf 4). V zadnjem desetletju je EU neprekinjeno povečevala delež recikliranih komunalnih odpadkov, tako da je leta 2015 znašal 45 %²¹ (10 odstotnih točk več kot leta 2007).

²⁰ Vanje ne spadajo industrijski in kmetijski odpadki.

²¹ Ocene Eurostata. Podatki za leto 2014 za Irsko in Grčijo niso na voljo.

Graf 4 – Stopnja recikliranja komunalnih odpadkov, 2015



Vir: Eurostat, 2017.

Opombe: Podatki EU so ocene Eurostata. Podatki za Irsko se nanašajo na leto 2012, za Grčijo pa na leto 2014.

Z redkimi izjemami (Belgija, Grčija in Avstrija) se na državni ravni recikliranje na splošno povečuje. Za nekatere države članice, ki so se pridružile EU nazadnje (Hrvaška, Latvija, Litva, Poljska in Romunija), je bilo ugotovljeno pomembno povečevanje recikliranja. Vendar Hrvaška in Ciper, pa tudi Grčija, Malta, Romunija in Slovaška leta 2016 še vedno ne dosegajo 20-odstotne stopnje recikliranja. Po drugi strani pa najuspešnejše države, tj. Nemčija, Avstrija, Slovenija, Belgija in Nizozemska, reciklirajo več kot 50 % komunalnih odpadkov.

3. VZVODI POLITIKE ZA OBRAVNAVANJE POLITIČNIH IZZIVOV

Uporaba tradicionalnega urejanja okolja z vodenjem in upravljanjem za doseganje političnih ciljev je lahko draga. Okoljski davki²² so lahko učinkovita alternativa, temelječa na trgu. Okoljski davki so davki, pri katerih je davčna osnova fizična enota (ali njen približek) nečesa, kar ima dokazan, konkreten in negativen učinek na okolje.

Z uvedbo okoljskih davkov organom ni več treba pridobivati podrobnih informacij o strukturi stroškov tehnologij za zmanjševanje izpustov in gospodarskih dejavnosti onesnaževalcev. Zato so skupni upravni stroški okoljskih davkov – in pogosto tudi stroški usklajevanja – nižji od stroškov spremljanja in izvrševanje pravil za regulirane dejavnosti in zahtevajo manj truda.

Poleg tega v nasprotju z zakonodajo, s katero se določajo posebni pogoji in vedenjski vzorci, dajejo okoljski davki gospodarskim subjektom prožnost pri izbiri najboljšega ali najcenejšega načina za zmanjšanje okoljske škode. Okoljski davki ustvarjajo tudi spodbude za podjetja, da izberejo inovativnejše, bolj zelene proizvode in proizvodne postopke.

Okoljski davki kot instrument politike so bili v ekonomski in politični literaturi obsežno preučeni. V skladu z večinskim ekonomskim pristopom lahko okoljski

davki z vplivanjem na potrošnikove izbire popravijo „negativne zunanje učinke“, npr. dodatne stroške, ki se naložijo družbi zaradi onesnaževanja okolja in uporabe virov.

Kadar koli tržne cene ne odražajo celotnih stroškov proizvodnje blaga in zagotavljanja storitev („nedelovanje trga“), okoljski davki omogočajo internalizacijo takih stroškov. Drugače povedano, z okoljskimi davki se zmanjšata onesnaževanje okolja in uporaba virov, s čimer se zagotovi, da se stroški in koristi pri odločanju v gospodarstvu v celoti upoštevajo.

Prihodek od okoljskih davkov se lahko uporabi za znižanje drugih, bolj izkrivljajočih davkov (npr. pri obdavčitvi dela) ali ponovno vloži v „bolj zeleno“ infrastrukturo in pobude. Ta argument je v literaturi znan kot „predpostavka o dvojni koristi“ in je v 90. letih prejšnjega stoletja povzročil povečano zanimanje za okoljske davke.

V skladu s tem pristopom bi lahko ob prvi koristi, ki je izboljšanje okolja, drugo korist prinesli programi davčnega premika. To bi vključevalo uporabo prihodkov od okoljskih davkov za zmanjšanje izkrivljajoče obdavčitve dela in davkov na kapital na dohodkovno nevtralen način. S tem bi se povečale splošne koristi davčne reforme z vidika učinkovitosti.

Poleg tega je izogibanje okoljskim davkom veliko manjše kot pri drugih davkih, upravni stroški pa so nižji od stroškov za davek na dobiček in davek na dodano vrednost. Okoljske davke podpirajo ugledne mednarodne organizacije, kot so Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad (IMF) ter Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD).

Z obdavčitvijo je tesno povezana potreba po reformi in postopni odpravi okolju škodljivih subvencij, zlasti za fosilna goriva. To se šteje tudi za osnovni pogoj učinkovitosti okoljskih davkov. V „časovnem okviru EU za Evropo, gospodarno z viri“, se zahteva postopna odprava okolju škodljivih subvencij do leta 2020, pri čemer je treba ustrezno

²² Glej tematski informativni pregled v okviru evropskega semestra o davčni ureditvi.

upoštevati učinek na ljudi, ki potrebujejo pomoč. Junija 2017 je skupina G7 ponovila svojo zavezo za odpravo neučinkovitih Odpravo subvencij za fosilna goriva in drugih okolju škodljivih subvencij je treba videti v širšem okviru, in sicer okviru prehoda na zeleno gospodarstvo.

Pri tem je treba uravnotežiti premisleke in kompromise v zvezi z učinkovito rabo virov, odpornostjo ekosistema, dobrim počutjem ljudi in družbeno enakostjo.

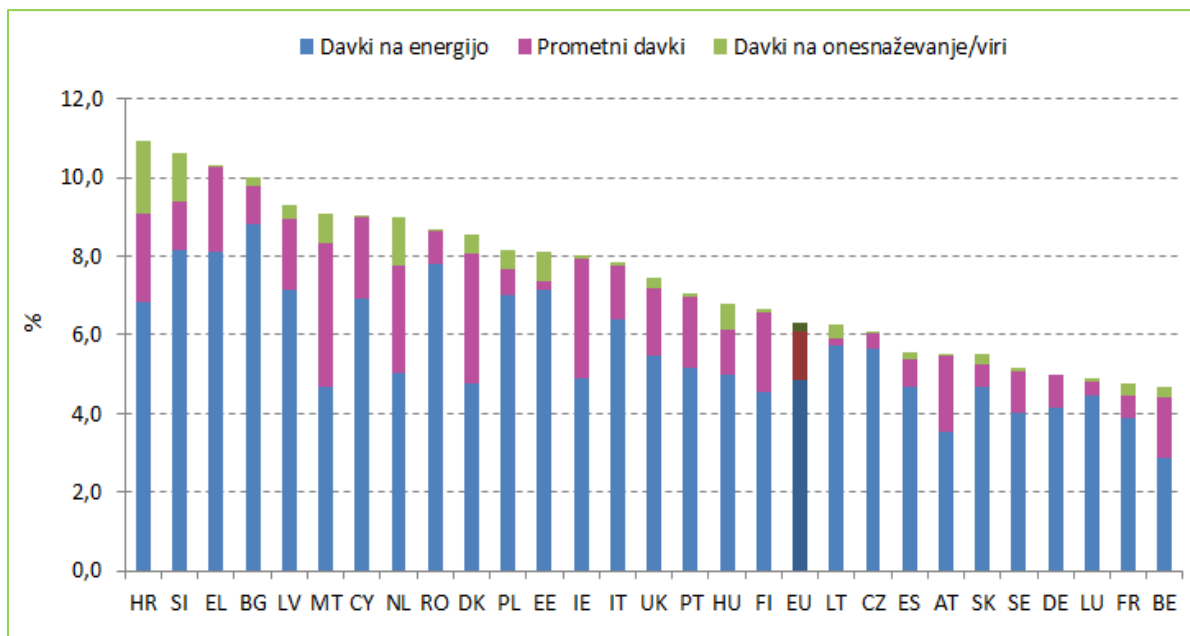
subvencij za fosilna goriva in spodbudila vse države k njihovi odpravi do leta 2025.

4. NAVZKRIŽNO PREVERJANJE TRENUTNEGA STANJA POLITIKE

V državah EU je izvajanje okoljskih davkov še vedno precej omejeno.

Davki na energijo, davki na ogljik in prometni davki (davki na motorna vozila) so daleč najbolj razširjeni, instrumenti, povezani z odpadki, pa obstajajo v večini držav članic. Davki, povezani z onesnaževanjem zraka in vode ter uporabo virov, pa so nekoliko manj razširjeni.

Graf 5 – Skupni prihodki od okoljskih davkov in socialnih prispevkov (brez upoštevanja pripisanih socialnih prispevkov) kot delež skupnih davčnih prihodkov, 2015



Vir: Eurostat, 2017.

Opomba: Davki in socialni prispevki ne vključujejo pripisanih socialnih prispevkov.

Od leta 2000 do leta 2008 so se prihodki od okoljskih davkov kot delež skupnih davčnih prihodkov v EU nekoliko zmanjšali. Leta 2009 so se povečali zaradi zmanjšanja pri drugih vrstah obdavčitve (kot posledica finančne krize) ter pri prihodkih od davka od dohodkov in davka od dohodkov pravnih oseb. Od takrat so se prihodki od okoljskih davkov bolj ali manj ustalili.

Najmanjši prispevek ima obdavčitev onesnaževanja ali uporabe virov (0,2 %).

Okoljski davki so znašali več kot 10 % celotnega prihodka od davkov na Hrvaškem, v Grčiji in Sloveniji, manj kot 5 % pa v Belgiji, Franciji, Nemčiji in Luksemburgu. Davki na energijo vedno prispevajo največ, čeprav obstajajo določene variance. V skladu s poročilom Evropske komisije²³ bi imela približno

²³ Evropska komisija, „Davčne reforme v državah članicah EU, 2015. Izzivi davčne politike za gospodarsko rast in fiskalno vzdržnost, Institutional paper 8, september 2015.

Prihodki od okoljskih davkov so leta 2015 imeli 6,3-odstotni delež v skupnih prihodkih od davkov in socialnih prispevkov (brez upoštevanja pripisanih socialnih prispevkov, graf 5). Večina tega deleža (4,8 %) izvira iz davkov na energijo, ki jim sledijo prometni davki (1,3%).

Med letoma 2006 in 2015 je bil prispevek okoljskih davkov k celotnemu davčnemu prihodku po EU v povprečju majhen in razmeroma stabilen (nekoliko nad 6 %) (graf A.4 v Prilogi). Nasprotno pa je prispevek od obdavčitve dela ostal velik, pri čemer se je povečal za skoraj eno odstotno točko, in sicer z 48,8 % na 49,7 % (čeprav se je od leta 2012 zmanjšal). Obdavčitev dela in davek na kapital se izračunata glede na podlage (kot so plače in kapital), katerih vrednost se skozi čas povečuje. Okoljski davki pa se pogosto izračunavajo v enotah fizične porabe ali nastalih odpadkov ter se pogosto določajo nominalno. V teh okoliščinah se bo znižal tudi prihodek od njih, če uspešno spremenijo vedenje.

Nizozemske izkušnje z zaračunavanjem okoljskih davkov od leta 1970 so zanimiva študija primera.

Nizozemska je leta 1995 ustanovila komisijo za zeleno davčno reformo, ki je pomagala preoblikovati davčni sistem, da bi se bolje upošteval okoljski vidik gospodarskih in družbenih dejavnosti. Davki na motorna vozila (npr. davki ob registraciji in letni davki za uporabo cest) so se povečali, poleg tega sta bili uvedeni dve pobudi za obdavčitev energije – sistem davka na energijo in shema premij za energijo.

Pri shemi premij za energijo so se uporabljala sredstva, zbrana z davkom na energijo, da so se subvencionirali gospodinjstva in organizacije za zagotavljanje socialnih stanovanj, ki so vlagali v energijo iz obnovljivih virov in ukrepe za energijsko učinkovitost. Po uvedbi te sheme leta 2000 se je prodaja energijsko varčnih naprav povečala za 70 %, zaradi česar so se emisije ogljikovega dioksida (CO₂) v prvih dveh letih zmanjšale za 210 000 ton.

tretjina držav članic potencialne možnosti za spremembo obdavčitve, povezane z okoljem.

Zelena obdavčitev na Nizozemskem poleg tega vključuje:

- pobude za zmanjšanje onesnaževanja in drugih negativnih vplivov na okolje (ob hkratnem kritju stroškov za obnovo in varstvo okolja) in
- obdavčitev uporabe podtalnice, vode iz pipe, odlaganja odpadkov na odlagališčih in sežiganja odpadkov ter onesnaževanja površinskih voda.

Leta 2015 je bil prispevek okoljskih davkov k celotnemu davčnemu prihodku na Nizozemskem osmi največji v EU. Več kot 50 % njenih prihodkov od okoljskih davkov izhaja iz davkov na energijo, pomemben pa je tudi prispevek davkov na prevoz (30 %).

V zadnjih letih je bilo mogoče opaziti zanimive spremembe pri nizozemski obdavčitvi prometa. Prihodki od davkov na prevoz kot delež BDP na Nizozemskem (1 %) so med najvišjimi v Evropi, pri čemer so bili leta 2015 na tretjem mestu (za Dansko in Malto). Do leta 2009 je stopnja davka ob registraciji znašala 45,2 % kataloške neto cene vozila. Pri spremembah, uvedenih leta 2009, je navedeni davek delno temeljil na emisijah ogljika iz vozil. Vozila z bencinskim motorjem, katerih izpusti so znašali manj kot 110 gramov CO₂ na kilometer, in vozila z dizelskim motorjem, katerih izpusti so znašali manj kot 95 gramov, so bila oproščena plačila davka. Po nekaterih nadaljnjih prilagoditvah mejnih vrednosti davek ob registraciji od leta 2013 v celoti temelji na emisijah ogljika. Od leta 2008 se enake meje vrednosti za emisije ogljika uporabljajo tudi za davek za uporabo cest.

S temi spremembami je mogoče vsaj delno pojasniti, zakaj se je na Nizozemskem povprečje emisij CO₂ iz vozil med letoma 2007 in 2014 tako izboljšalo, da je Nizozemska z 12. mesta po količini tovrstnih emisij med državami članicami v

EU napredovala na prvo. Vendar ima ta sprememba politika jasne proračunske posledice: prihodek od davka ob registraciji vozila se je zmanjšal za približno 65 % s 3,6 milijarde EUR leta 2007 na 1,1 milijarde EUR leta 2014 (v nominalnih cenah).

Datum: 13. november 2017

5. VIRI

- Bertoldi, P., Lopez-Lorente, J., Labanca, N., „Energy Consumption and Energy Efficiency Trends in the EU-28 2000-2014“ (Poraba energije in trendi energijske učinkovitosti v EU-28 v obdobju 2000–2014), 2016, EUR 27972 EN http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101177/report%20energy%20trends%202000-2014_19.05.2016_final-pdf.pdf
- Opazovalna skupina za ekološke inovacije, Ekoinovacije za leto 2017 https://ec.europa.eu/environment/ecoap/scoreboard_en
- Sporočilo Evropske komisije, „EVROPA 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“ (COM(2010) 2020), 2010 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SL:PDF>
- Evropska komisija, „Evropa, gospodarna z viri – vodilna pobuda iz strategije Evropa 2020“, (COM(2011) 21), 2011 https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_sl
- Evropska komisija, „Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri“ (COM(2011) 571), 2011 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&from=SL>
- Evropska komisija, „Sveženj za energetske unijo – Okvirna strategija za trdno energetske unijo s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost“, (COM(2015) 80), 2015 http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=DOC vključno s časovnim načrtom za energetske unijo v Prilogi. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=DOC
- Evropska komisija, „Davčne reforme v državah članicah EU, 2015 Izzivi davčne politike za gospodarsko rast in fiskalno vzdržnost, Institutional paper 8, september 2015, 2015 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip008_en.pdf
- Evropska komisija, „Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Ocena napredka držav članic pri izpolnjevanju nacionalnih ciljev glede energijske učinkovitosti do leta 2020 in izvajanju Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti v skladu s členom 24(3) Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti za leto 2016“ (COM(2017) 56) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0056&rid=1>
- Evropska komisija, „Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Zaprtje zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo“ (COM(2015) 614), 2015 http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF vključno s Prilogo http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_2&format=PDF
- Evropska komisija, „Kazalniki učinkovite rabe virov v EU za leto 2015“, Bruselj, 2016 http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/targets_indicators/scoreboard/pdf/EU%20Resource%20Efficiency%20Scoreboard%202015.pdf
- Evropska agencija za okolje, „Ocena 15 let povezovanja prevoza in okoljske politike“, Poročilo EEA št. 7/2015, København, 2015 <http://www.eea.europa.eu/publications/term-report-2015>

- Evropska agencija za okolje, „Okoljska obdavčitev in okoljske politike EU“, Poročilo EEA št. 17/2016, 2016
<http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-taxation-and-eu-environmental-policies>
- Evropska platforma za učinkovito rabo virov, „Manifest in priporočila glede politik“, 2012
http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf
- Tematski informativni pregled v okviru evropskega semestra na področju davčne ureditve
- Fay, M., Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Rozenberg, J., Narloch, U., in Kerr, T., „Decarbonising Development: Three Steps to a Zero-Carbon Future“ (Razvoj razogljičenja: trije koraki do brezogljične prihodnosti), Podnebne spremembe in razvoj, Svetovna banka, Washington DC, 2015
<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/dd/decarbonizing-development-report.pdf>
- Gago, A., Labandeira, X., in López-Otero, X., „A Panorama on Energy Taxes and Green Tax Reforms“ (Pregled davkov na energijo in reforme zelenih davkov), Hacienda Pública Española, Review of Public Economics, št. 208, str. 145–190, 2014
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/208_Art5.pdf
- Priloga k Deklaraciji vrha voditeljev držav skupine G7, 7. in 8. junija 2015
https://www.g7germany.de/Content/EN/Anlagen/G7/2015-06-08-g7-abschluss-annex-eng_en.pdf?blob=publicationFile&v=2 (str. 6–8)
- Deklaracija voditeljev držav skupine G7 iz Ise-Šime, vrh voditeljev držav skupine G7 v Ise-Šimi, 26. in 27. maj 2016
<http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>
- Bolonjska deklaracija ministrov za okolje skupine G7, srečanje v Bologni, 11. in 12. junij 2017
http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/Communiqu%C3%A9%20G7%20Environment%20-%20Bologna_0.pdf (str. 13–15)
- Priloga k deklaraciji voditeljev držav skupine G20, „G20 Resource Efficiency Dialogue“ (Dialog držav skupine G20 o učinkoviti rabi virov), vrh skupine G20, Hamburg, 7. in 8. julij 2017
https://www.g20.org/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2017-g20-resource-efficiency-dialogue-en.pdf?blob=publicationFile&v=4
- Heine, D., Norregaard, J., in Parry, I. W. H., „Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice to Date“ (Reforma okoljskega davka: načela iz dosedanje teorije in prakse), delovni dokument Mednarodnega denarnega sklada WP/12/180, Fiscal Affairs Department, Washington, 2012
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12180.pdf>
- OECD, „Effective Carbon Prices“ (Dejanske cene ogljika), Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Pariz, 2013
<http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/effective-carbon-prices-9789264196964-en.htm>
- OECD, „Towards Green Growth? Tracking progress“ (Zeleni rasti naproti? Spremljanje napredka), Pariz, 2015
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9715071e.pdf?expires=1473241884&id=id&accname=oid031827&checksum=2939D6715F11B227A1F3E7271079478B>
- Robertson, C. W. III, „Environmental taxation“ (Okoljska obdavčitev), dokumenti za razpravo RFF, str. 16–24, 2016
<http://www.rff.org/files/document/file/RFF-DP-16-24.pdf>

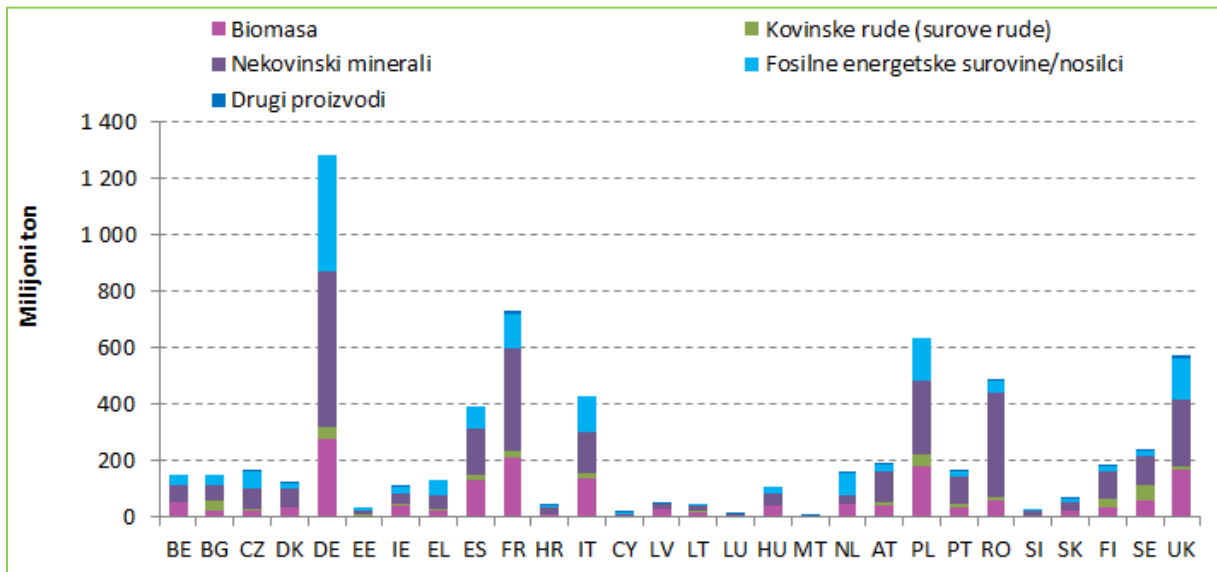
- Rosenstock, M., „Environmental Taxation within the European Union“ (Okoljska obdavčitev v Evropski uniji), Cyprus Economic Policy Review, zvezek 8(2), str. 113–123, 2014 https://www.ucy.ac.cy/erc/documents/Rosenstock_113-123.pdf
- Siderius, H. P., in Loozen, A., „Energy Premium Scheme (EPR) for domestic appliances in the Netherlands“ (Shema premij za energijo za gospodinjske naprave na Nizozemskem), 2003 http://www.eceee.org/library/conference_proceedings/eceee_Summer_Studies/2003_c/Panel_4/4106siderius/paper
- ZN, EK, FAO, MDS, OECD in Svetovna banka, System of Environmental-Economic Accounting 2012 — Central Framework (Sistem okoljsko-gospodarskega računovodenja, 2012 – osrednji okvir), (SEEA 2012), New York, 2014 http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/SEEA_CF_Final_en.pdf

6. UPORABNI VIRI

- Kazalniki ekoinovacij http://ec.europa.eu/environment/ecoap/scoreboard_en
- Kazalniki učinkovite rabe virov http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/targets_indicators/scoreboard/index_en.htm

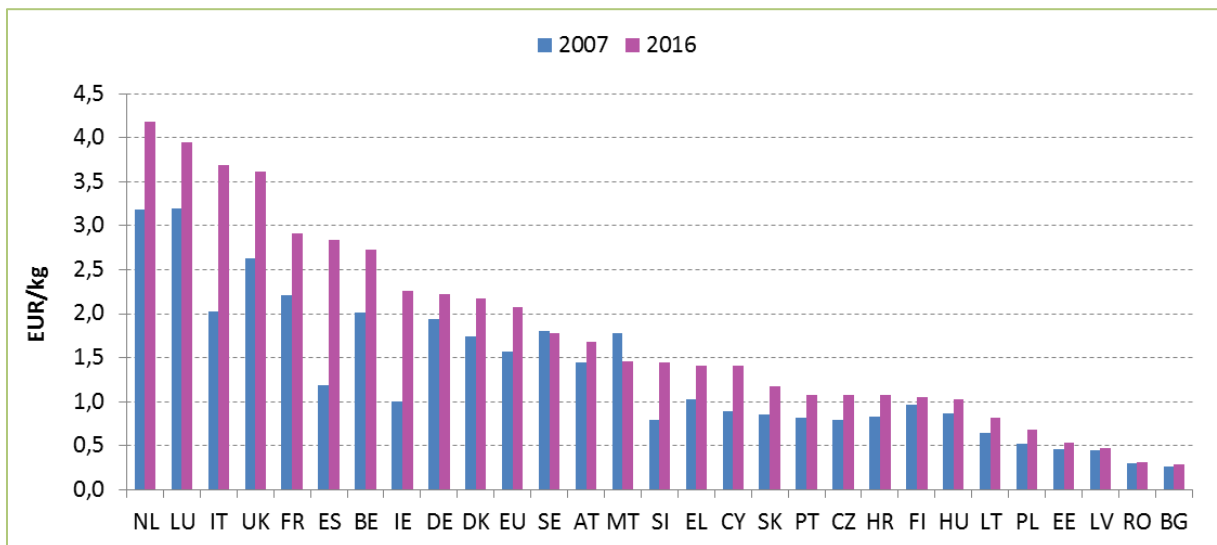
PRILOGA

Graf A.1 – Domača poraba materialov, 2016



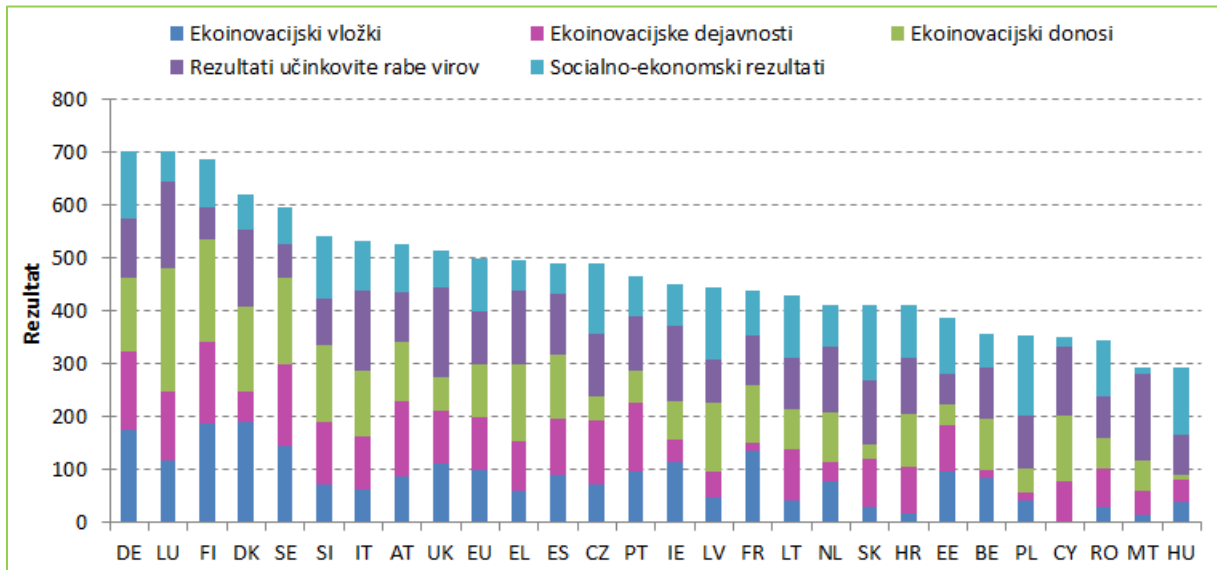
Vir: Eurostat, 2017.

Graf A.2 – Produktivnost virov, BDP leta 2010, verižni obsegi v letih 2007 in 2016



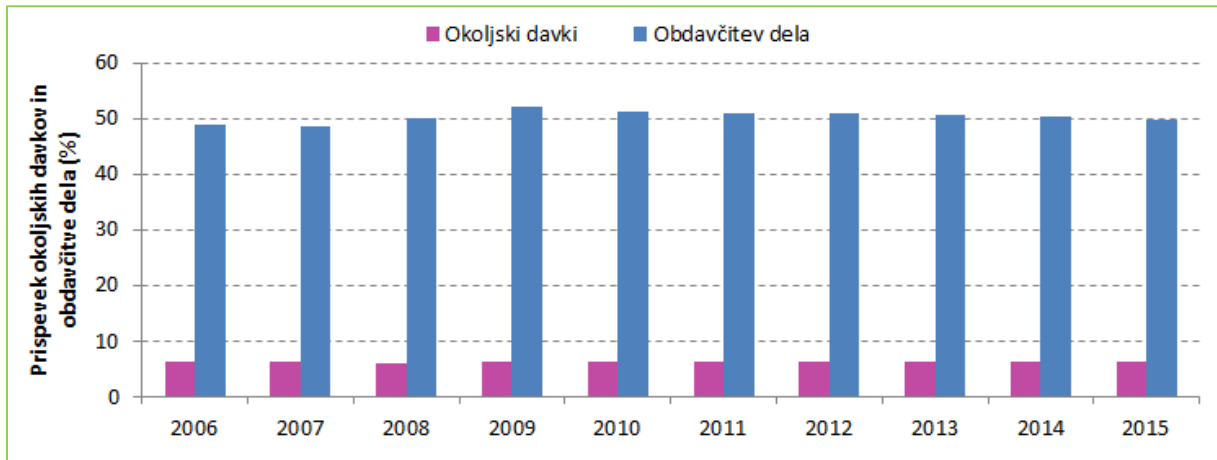
Vir: Eurostat, 2017.

Graf A.3 – Kazalnik ekoinovacij, rezultat za posamezne kategorije, 2016



Vir: Eurostat, 2017.

Graf A.4 – Obdavčitev dela in okoljski davki v EU kot delež skupnih prihodkov od davkov in socialnih prispevkov, 2006–2015



Vir: Eurostat, GD Evropske komisije za obdavčenje in carinsko unijo, 2017.